



Digitized by the Internet Archive
in 2009 with funding from
Multicultural Canada; University of Toronto Libraries

<http://www.archive.org/details/jibenfacaoanyiji00xian>

3 1761 084200369

基本法（草案）意見書

香港行政立法兩局議員辦事處

pam
KNR171
H66

一九八九年十月

✓ DSB

基本法（草案）意見書

基本法(草案)意見書

意見摘要

一般原則性的考慮事項

- * 基本法的條文必須：－（第2.1至第2.3段）
 - － 完全忠實地貫徹中英聯合聲明的條文及精神；
 - － 能予以執行及在法院審判時可作為依據；
 - － 反映政制改革的漸進原則；
 - － 敘明中國與香港的兩種制度；
 - － 為香港特別行政區制訂有效率的政制，使其有合理的制衡制度，防止濫用權力、保障市民利益以及能夠回應市民的意願。

整體性的問題

- * 序言應為基本法的一部份，因而具備法律效力（第3.3段）。
- * 基本法應是根據中華人民共和國憲法第三十一條及第六十二條第（十三）款制定，並能貫徹聯合聲明（第3.3段）。
- * 除第三十一條、第六十二條第（十三款）、第一百三十六條、第一百三十七條及第一百三十八條外，中華人民共和國憲法的其他條文均不適用於香港特別行政區（第3.3段）。
- * 倘基本法與聯合聲明不融合，應以聯合聲明作準（第3.3段）。

- * 應授權香港特別行政區立法機關在必要時可制定地位較高的法例（第3.5段）。
- * 現行釋義及通則條例（香港法例第1章）若干部份，應享有較高的法律地位（第3.6段）。
- * 基本法應載有多項基本的法律原則，以便清楚說明香港特別行政區相對於中國的司法範圍，舉例來說，應訂明條文，避免有人因同一罪名而受兩次審判及懲罰（第3.8段）。
- * 有關與其他國家之間及與中國其他地區之間的引渡事宜，應有明文規定（第3.8段）。
- * 基本法應具備真確英文本。釋義及通則條例第II A部有關如何處理兩種語文文本的歧異的條文應繼續適用（第3.9至3.10段）。
- * 應加入釋義條款，界定基本法內各重要用語的定義（第3.11段）。

有關中央和香港特別行政區關係的若干問題

- * 第二條有關高度自治權的定義，應以「除外交及國防事務外」的措辭作為界定（第4.1至4.2段）。
- * 只有香港特別行政區法院才享有解釋基本法的一切權力（第4.5段）。
- * 基本法的修改事項不應違反聯合聲明本身的規定，修改議案應只能由(a)香港特別行政區（經行政長官及立法機關同意）以及(b)全國人民代表大會常務委員會提出，在事前應獲得另一方的支持（第4.9段）。
- * 第二十二條第四款應予以澄清，以確保香港特別行政區對中國其他地區人士的進入亦有規管權（第4.14段）。

- * 第十四條應進一步闡述外交部在香港特別行政區設立的辦事處將不會干預特別行政區的內部事務，以及香港特別行政區獲授權處理的「對外事務」（第4.15段）。
- * 只有行政長官才可宣佈香港特別行政區是否發生內部動亂，以及決定採取何種行動：除非行政長官經已徵求立法機關的同意延長限期，否則有關的宣佈在3天後便應自動無效（第4.17段）。
- * 在發生內部動亂時，不應引用全國性法律（第4.17段）。
- * 第二十三條應予以澄清，以便當香港特別行政區制定本身有關煽動叛亂、叛國等方面的法例時，中華人民共和國的有關法例不會引伸至香港特別行政區（第4.23段）。
- * 理應無需設立基本法委員會，無論在任何情況下，該委員會的組成、所扮演的角色以及運作方式等問題均要再三慎重考慮（第4.24段）。

居民及其權利

- * 關於中國國籍法及基本法兩者同時應用，中國國籍法與基本法之間將如何互相影響的不明確情況，應由中英聯合聯絡小組盡快解決，尤其是與下述事項有關的問題（第5.2至第5.6段）：
 - 非中國籍人士應循何種程序表示其有意以香港特別行政區為永久居留地。
 - 應訂明有關人士一經取得香港特別行政區永久性居民身份，除非自願放棄，否則不應喪失此項身份。
 - 香港永久性居民在中國國內所生的子女與在香港以外但不在中國國內所生的子女，兩者之間地位不同，應加以澄清。
- * 兩項國際人權公約的條文和精神不單應在香港特別行政區繼續有效，其附帶有關監察及提交報告的程序亦應繼續在香港特別行政區實施（第5.7段）。

- * 中國及英國應採取措施，盡量撤銷在該兩項公約下現時尚保留而不在香港適用的事項（第5.8段）。
- * 在一九九七之前應制定具較高地位的人權法案，而現行法例不足之處應盡快改善（第5.9段）。
- * 基本法內有關新聞自由及信仰自由的條款不應被撤銷或更改（第5.10段）。
- * 兩項國際人權公約、人權法案與基本法內有關人權的條款之間的關係應予澄清（第5.10段）。
- * 永久性居民不會被遞解出境的權利應確立於基本法內（第5.11段）。

政制發展

- * 第二稿內建議的政制發展步伐過於緩慢，計劃中作為觸發點的全體選民投票並未使情況明朗化，而且會導致影響穩定局面的政治辯論（第6.4至第6.7段）。
- * 立法會的演變應依照下列時間表進行（第6.9段）：-

年份	功能組別		委任官員 議席	議席總額
	直選議席	議席		
(一九九一)	20(33.3%)	20(33.3%)	20(33.3%)	60
(一九九五)	不少於	不多於	無	60
一九九七	30(50%)	30(50%)		
一九九九	60(66.6%)	30(33.3%)	無	90
二〇〇三	90(100%)	無	無	90

- * 行政長官應在二〇〇三年前以普及直接選舉選出，在該年之前，可由選舉委員會選出，該等委員會必須以民主的方法組成，而選舉程序亦須民主（第6.11段）。
- * 選舉委員會各組別及屬下組別應具有廣泛代表性及以民主程序選出：香港地區全國人大代表、香港地區全國政協委員的代表所佔議席應以20名為限（第6.12至第6.13段）。
- * 至於選舉委員會推選行政長官方面（第6.14至第6.16段）：
 - 需具有100名推選人才成為有效提名的規定應予修訂，將所需的推選人數目減至50名；
 - 應公佈候選人及推選人姓名，讓市民知悉；及
 - 行政長官應以絕對多數而非簡單多數方式選出。
- * 若行政長官是以直接選舉產生，則應公開讓所有符合資格的選民提名。由立法機關十分一成員提名，或由1 000名合資格選民提名，即可視作有效提名（第6.15段）。
- * 香港特別行政區的選舉法細則應確立及遵從真正民主選舉的原則（第6.16段）。
- * 行政長官及立法會的任期應同時為4年，其任期並且應該同步化（第6.17至第6.18段）。

行政與立法之間的關係

- * 現時的行政與立法體制促進了兩者之間的合作精神，避免出現抗衡，這個制度一直運作良好，效率極高，其要素應在基本法內確立（第7.1至第7.4段）。
- * 行政會議（第7.5至第7.10段）
 - 應向行政長官提供意見；

- 其商討應繼續閉門進行；
- 其成員也由行政長官委任及大部份成員應為非官方議員；逐步地有半數成員或立法會議員中委任；
- 一切有關政策的事項與政策無關的重要事項，及在某些情況下由於有關法例的規定，行政長官須徵詢行政會議的意見；
- 最終決定權仍然由行政長官擁有，因此，他應為行政會議的決定負責；
- 行政長官應遵守不與行政會議多數意見相違的慣例。行政長官倘決定不依從行政會議多數成員的意見，必須將其理由在行政會議的正式會議紀錄上列明，以供行政會議成員審核。

* 各主要諮詢委員會的主席由立法機關成員出任較佳（第7.11至第7.15段）。

* 基本法草案第二稿所載的行政與立法之間的關係偏向行政權力，此種不均衡情況應予糾正（第7.16至第7.24段）：-

- 第六十四條就行政機關向立法機關「負責」一詞的含義所訂的規限，應予撤銷。
- 第七十三條對立法會議員提出法律草案的權力的限制應予撤銷，以便與現時做法趨於一致。
- 在行政長官或行政機關提出法案前，行政長官必須事先發出通知，表明該法案是「重要法案」。倘立法會拒絕通過該法案，則行政長官可解散立法會，但其後他須將有關法案提交繼任的立法會審議，倘繼任的立法會拒絕通過該法案，則行政長官便須辭職。

反過來說，行政長官應獲授權可拒絕簽署已由立法機關通過但其本人認為不適當的法案，並在15天內將有關法案發回立法機關重議。但倘立法機關仍以三分二大多數成員通過該法案，行政長官便須簽署及公佈該法案。

- 一 只有立法機關才有權批准撥款，包括臨時撥款。
- * 獲委派列席立法會會議的官員無權進行表決（第7.25段）。

政治體制的其他問題

- * 應規定廉政專員、審計署長及行政事務申訴專員須定期向立法會匯報，此等官員的委任及罷免亦應取得立法會的同意（第8.1至第8.2段）。
- * 應撤銷對出任行政會議成員、立法會主席、審計署長、廉政專員、終審法院和高等法院首席法官人士的國籍限制（第8.4段）。

關於經濟及社會制度的若干問題

- * 未有載於聯合聲明而屬於「政策指引」性質的條文應予刪除（第9.1段）。
- * 下述見載於聯合聲明的規定，應加入基本法內（第9.2及第9.3段）：—

「香港特別行政區自行管理財政事務，包括支配財政資源、編制財政預算和決算。香港特別行政區的預決算須報中央人民政府備案。」
- * 應於基本法第一百零五條加入以下見載於聯合聲明的規定（第9.4段）：—

「徵稅和公共開支經立法機關批准。公共開支向立法機關負責和公共帳目的審計等制度，予以保留。」

行政長法官兩議員辦事處
一九八九年十月

目 錄

<u>章 次</u>	<u>段 數</u>
1 緒 言	
- 背 景	1.1 - 1.4
- 研究工作的進展	1.5 - 1.12
- 兩局議員辦事處的組織	1.13 - 1.15
2 一般原則性的考慮事項	
- 基本法草案第二稿的重要性	2.1
- 3點原則性的考慮事項	2.2
- 最近內地事件所造成的影響	2.3
3 若干整體性的問題	
- 基本法的地位	3.1 - 3.4
- 香港特別行政區獲授權制定高級法例	3.5 - 3.6
- 基本法律原則	3.7
- 基本法的真確英文本	3.8 - 3.9
- 釋義條款	3.10
- 「授權」一詞的含義	3.11

— 香港特別行政區的疆界	3.12
— 基本法開始實施的日期	3.13
4 有關中央和香港特別行政區關係的若干問題	
— 高度自治	4.1 - 4.2
— 基本法的解釋	4.3 - 4.6
— 基本法的修改	4.7 - 4.9
— 香港特別行政區的立法權力	4.10
— 法律效力	4.11 - 4.12
— 香港特別行政區法院的司法權	4.13
— 中國內地人士進入香港	4.14
— 設於香港特別行政區的外交部辦事處	4.15
— 國防及公安問題	4.16 - 4.19
— 有關煽動叛亂、叛國等罪名的條文	4.20
— 基本法委員會	4.21
5 關於居民及其權利的若干問題	
— 「永久性居民」的定義	5.1 - 5.6
— 保障人權	5.7 - 5.10
— 永久性居民不會被遞解出境的權利	5.11
— 遵守法律的義務	5.12 - 5.13

6 政制發展

- 邁向普選的最終目標 6.1 - 6.7
- 政制發展時間表 6.8 - 6.11
- 選舉委員會的組織 6.12 - 6.13
- 提名程序及選舉法 6.14 - 6.16
- 任期 6.17 - 6.18

7 行政與立法之間的關係

- 現時行政與立法之間的關係 7.1 - 7.4
- 行政會議的成員 7.5 - 7.7
- 行政會議的功能 7.8 - 7.10
- 諮詢委員會 7.11 - 7.15
- 向立法機關負責 7.16 - 7.18
- 行政與立法之間權力的均衡 7.19 - 7.23
- 臨時撥款 7.24
- 立法會的政府官員 7.25

8 政治體制的其他問題

- 對行政機關的獨立監察 8.1 - 8.2
- 公務人員及永久性居民地位 8.3
- 對多個公職所訂的國籍限制 8.4
- 時限的問題 8.5 - 8.6

9 關於經濟及社會制度的若干問題

- 關於政策條文的一般問題 9.1
- 香港特別行政區在處理公共財政方面的自主權 9.2 - 9.4
- 關於財產方面的權利 9.5
- 收支平衡的財政預算及低稅政策 9.6
- 關於提供必需的環境及條件的規定 9.7 - 9.9
- 智能財產 9.10
- 資助政策 9.11

附錄甲：會議日期

附錄乙：成員名單

附錄丙：簡稱註釋

第 1 章

緒言

背景

1.1 這是行政立法兩局議員第二次對基本法進行有系統及全面的研究。

1.2 兩局議員第一次研究基本法草案的工作是在一九八八年進行。中華人民共和國基本法起草委員會於一九八八年四月二十九日公佈《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿》（以下簡稱「第一稿」），向廣大市民進行為期 5 個月的諮詢，至一九八八年九月三十日止。兩局議員隨即於基本法草案第一稿公佈後展開第一次對基本法草案的研究，研究結果載錄於一九八八年八月初發表的《兩局議員憲制發展小組研究基本法草案徵求意見稿報告書》（以下簡稱「一九八八年報告書」）。

1.3 中華人民共和國全國人民代表大會在聽取了其轄下基本法起草委員會的報告後，於一九八九年二月二十一日決議公佈《中華人民共和國香港特別行政區基本法草案》並附連公佈《中華人民共和國全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定（草案代擬稿）》及《香港特別行政區基本法起草委員會關於設立全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的建議》（以下統稱該等文件為「第二稿」），向廣大市民再進行為期 5 個月的諮詢，並訂定一九八九年七月三十一日為該次諮詢的截止日期。

1.4 中國內地於一九八九年六月發生事件之後，全國人民代表大會常務委員會於一九八九年九月四日決定將上述諮詢期延長 3 個月，至一九八九年十月三十一日為止。

研究工作的進展

1.5 兩局議員憲制發展小組在基本法草案第二稿正式公佈之前，已由一九八八年十一月至一九八九年一月期間先行着手研究，並在一九八九年二月舉行了3次會議，根據報章報導基本法起草委員會及其屬下各個專題小組所達成的結論，特別就保障人權及政制發展步伐兩項課題進行討論。

1.6 基本法草案第二稿正式公佈之後，小組在一九八九年三月至五月期間舉行了17次會議，對基本法草案第二稿進行有系統及全面的研究。小組就整套基本法草案第二稿的內容，包括《關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定（草案代擬稿）》及《關於設立基本法委員會的建議》，逐條逐段進行徹底的討論。該項審議工作於一九八九年五月十八日完成。上述各次會議的舉行日期詳列於本文件附錄甲。

1.7 小組於一九八九年四月十四日向兩局議員內務會議匯報上述研究工作的進展。兩局議員參照小組提出的建議，同意了多項改善第二稿的建議。

1.8 兩局議員內務會議在一九八九年四月二十一日決定應由兩局議員內務會議進一步研究基本法草案第二稿內有關推選行政長官與立法會的辦法，以及有關行政與立法之間的關係等部份。

1.9 一九八九年五月，兩局議員連續舉行6次特別內務會議（日期詳列於附錄甲），就一九九七年後的選舉事宜及行政與立法之間的關係，達成具體結論。

1.10 立法局於一九八九年五月三十一日就基本法草案第二稿舉行動議辯論。31位立法局非官方議員就李鵬飛議員所提出的動議發表意見。其動議措辭如下：「本局呼籲香港市民就『中華人民共和國香港特別行政區基本法草案』發表意見，並促請有關方面在基本法頒佈前，全面考慮香港市民對該草案所發表的意見。」

1.11 一九八九年七月七日，兩局議員內務會議決定成立「專家小組」，由熟識法律或憲制事務的議員出任成員，詳細研究基本法草案第二稿及兩局議員內務會議及憲制發展小組共同達成的初步結論。「專家小組」共舉行5次會議（日期亦詳列於附錄甲）。

1.12 一九八九年十月二十日，兩局議員舉行內務會議，決定將這份《基本法（草案）意見書》送交全體基本法起草及諮詢委員，並向市民發表這份意見書。

兩局議員辦事處的組織

1.13 兩局議員辦事處是行政及立法局兩局議員辦事處的簡稱。辦事處的經費雖來自公帑，但並非政府部門。辦事處是為行政及立法兩局非政府人員的議員提供個別及整體服務。行政立法兩局非官方議員，透過兩局議員內務會議及其屬下各個常務小組和專責小組，監察所有受香港全體市民關注的事務。

1.14 兩局議員憲制發展小組及基本法專家小組的成員名單載於附錄乙。一如其他兩局議員常務小組及專責小組，兩局議員憲制發展小組及專家小組均由兩局議員內務會議委任，並且須向兩局議員內務會議匯報。

1.15 這份意見書所載觀點，反映了行政立法兩局非官方議員的大多數意見。香港政府及英國政府均沒有參與此項研究工作，亦沒有影響議員的建議。

第2章

一般原則性的考慮事項

基本法草案第二稿的重要性

2.1 議員明白到基本法草案第二稿是基本法起草委員會經過4載苦幹始行頒佈，其中包括相當多的修訂，較諸基本法草案第一稿已有重大改進。中國當局在最初階段即邀請香港人為基本法起草委員會及諮詢委員會的成員，更廣泛公佈基本法草案第一稿及目前的第二稿，並且正式徵詢社會人士的意見。議員認為本港各界人士應積極參與這項諮詢，使這項為香港特別行政區擬訂最合適的憲法架構的工作，得以成功。兩局議員曾透過對基本法草案第一稿的研究對此項工作盡力，現時繼續本着這個宗旨研究基本法草案第二稿，特別因為這是中華人民共和國全國人民代表大會在一九九零年初頒佈基本法前的第二次諮詢，亦是最後一次諮詢，所以更應如此努力。

3點原則性的考慮事項

2.2 在研究基本法草案第二稿時，議員重申3點在審議第一稿時所採納的一般原則性考慮事項或方針，一九八八年報告書曾對此3點考慮事項作以下闡述：—

3.3 第一，保障中英聯合聲明得以貫徹。
各議員認為，基本法無論在條文或精神，均須
遵依聯合聲明，聯聲明精神包括：

- 「一國兩制」，
- 「港人治港」，
- 「高度的自治權」，
- 「行政機關」對由選舉產生的「立法機關負責」，和
- 保持「原有的資本主義制度」及與其並行的法律、社會和經濟制度

3.4 第二，保障基本法條文的執行及在法院審判時可作為依據。對於某些條文是否真正有其需要，議員感到關注；若有需要，則其行文是否使條文能予以執行，或在法律上能據以在法院審判，或最低限度其詮釋清楚，不會使人有所質疑。議員亦關注到，這些條文是否授予未來行政及／或立法機關太廣的權力。議員認為，基本法只應就原則加以規定，而非政策。基本法，作為香港特區的「憲法」，只應着重切實執行聯聲的承諾。政策最好是由未來特區政府因應不斷演變的情況作出決定。

3.5 第三，符合漸進原則。議員認為，漸進是港人的共識，因此關注到，新「憲法」內有些條文可能帶來不良後果。這個問題有兩個考慮。第一，基本法的規定究竟是否會令我們在悉力向一九九七演進時失落了香港現有制度中部份（若非全部）有利的成功要素，又或者是否會令現行的制度在整個過渡期間凍結，直至一九九七？第二，這些條文是否又會妨礙香港一九九七年後進一步發展？

最近內地事件所造成的影響

2.3 議員認為各界人士（包括兩局議員在內）對基本法的意見不應該由於一九八九年六月在內地發生的事件而遭受不應有的影響，此點至為重要。事實上，中國內地發生的事件只證明議員一向所採納的觀點是恰當的：－

- 此即中英聯合聲明已明確敘述「一國兩制」下的兩個制度，使這兩個制度彼此互不干預，基本法必須完全及正確地落實中英聯合聲明所頒佈的「一國兩制」政策，及

- 一 基本法必須為香港特別行政區建立一個憲制架構，從而保障市民的基本權利、提供可迅速調整政策的制度及避免權力被濫用，使當局能回應市民的意願而毋須市民訴諸極端行動。

第3章

若干整體性的問題

基本法的地位

3.1 議員認為其中一項整體性的主要問題，是基本法究竟享有何種地位。議員發覺基本法草案第二稿與第一稿一樣，並無明確訂定基本法與中英聯合聲明的關係：綜觀基本法草案全文，只有序言非常間接地提及聯合聲明，而基本法草案正文第十一及第一百五十八條僅隱含其意，並不言明，此種構寫方式並不足夠。

3.2 在這方面，議員亦發覺兩點不明確之處。其一，序言是否具備法律效力，此點並不明確；其二，序言最後一段提及中華人民共和國憲法，使基本法相對中華人民共和國憲法及聯合聲明而言的確實地位不能肯定。這兩個疑點可能足以使中華人民共和國憲法的序言，及就設立特別行政區作出規定的第三十一條以外的其他條文，亦適用於香港特別行政區並且在香港特別行政區具有法律效力。

3.3 為消弭此等不明確的基本問題，必須清楚訂明：－

- (a) 序言是基本法的一部份，因而具備法律效力；
- (b) 基本法是根據中華人民共和國憲法第三十一條及第六十二條第(十三)款制定，用以實施聯合聲明；
- (c) 除第三十一條、第六十二條第(十三)款（載明全國人民代表大會有權設立特別行政區及就特別行政區作出規定）、第一百三十六條（關於國旗）、第一百三十七條（關於國徽）及第一百三十八條（關於中華人民共和國首都）外，中華人民共和國憲法的其他條文不會在香港特別行政區實施；及
- (d) 倘基本法與聯合聲明不符，將以聯合聲明為準。

3.4 為消除所有疑慮，謹望基本法能夠與中華人民共和國憲法第六十四條所訂明的憲法修改一樣，須由全國人民代表大會三分之二多數通過制定，以便基本法可享有在中國國內所能獲得的最高法律地位。中華人民共和國憲法第三十一條或可作出修訂，規定即使基本法與中華人民共和國憲法之間有任何分歧，基本法亦具完整效力，不受影響。此舉可令基本法享有更明確及更崇高的憲法地位，並使「一國兩制」的政策在中國國內有穩固的法律基礎。

香港特別行政區獲授權制定高級法例

3.5 議員認為基本法應訂有條文，授權香港特別行政區在必要時可制定地位較其他法律為高的法例，舉例而言，目前的釋義及通則條例（香港法例第1章）載有多項現行法律制度所依據的重要原則，故其享有的地位應較其他法例為高。有關方面固然可以甄別這些條文，納入基本法內，但另一更佳做法，則是授權香港特別行政區制訂享有較高地位的法律。

3.6 此舉使其他享有較高地位的法律，例如人權法案，亦可予制定。

基本法律原則

3.7 議員認為基本法須載有多項基本法律原則，該等原則將清楚說明香港特別行政區與中國的司法範圍，舉例來說，應清楚敘明個別人士在香港特別行政區的作為或不作為，只能根據香港特別行政區的法律予以審訊；倘該名人士被判有罪，亦只能按照香港特別行政區的法律施以懲罰；基本法須增訂一項新條款，訂明上述規定，以免有人因同一罪名而受兩次審判及懲罰。在這方面，有關與其他國家之間及與中國其他地區之間的引渡事宜，應在該項新條款或第九十四及第九十五條項下明文規定。

基本法的真確英文本

3.8 議員認為基本法具備真確英文本，至為重要。該真確英文本將可給予國際人士信心，而且，從其他奉行普通法國家招聘的法官亦可在司法上進行詮譯時用作依據，此外，亦可能是最重要的原因，就是避免與具有真確英文本的聯合聲明不融合。

3.9 釋義及通則條例第ⅡA部有關如何處理兩種語文文本的歧異的條文應繼續適用。倘將上述條例此一部份的條文納入基本法內，則如何解決歧異的問題應已自動獲得處理。

釋義條款

3.10 議員建議應加入釋義條款，界定基本法內各重要用語（例如「繼續」、「法律規定」、「依法」、「公務人員」等詞）的定義。

「授權」一詞的含義

3.11 「授權」一詞在基本法的條款（例如第二、第十三、第一百五十三、第一百五十四及第一百五十七條等）中多次出現，其構寫方式令人懷疑授權與否是按個別情況而定。因此，議員建議採用其他措詞，例如「就此賦予」、「就此獲得授權」及「就此授權」等。

香港特別行政區的疆界

3.12 議員認為，在基本法內訂定條款，提及在具有說明文字及／或地圖的附表或附件中界定香港特別行政區的疆界，實屬必要，而基本法第一條是敘明上述事項的最適合條款。透過此項說明，香港特別行政區的疆界實際上是由全國人民代表大會頒佈為基本法的一部份，並具備正式法律效力。倘按照基本法草案第一稿註1原先建議的做法，單由國務院公佈該地圖，會使人對該地圖所享有的地位及香港特別行政區疆界的合法性感到懷疑。

基本法開始實施的日期

3.13 基本法應增訂新條款，指定一九九七年七月一日為基本法開始實施的日期。

有關中央和香港特別行政區關係的若干問題

高度自治

4.1 根據中英聯合聲明，「除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，香港特別行政區可享有高度的自治權」。然而，基本法草案第二稿第二條的條文是：「全國人民代表大會授權香港特別行政區依照基本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。」，但並無就高度自治作出任何定義。

4.2 議員認為基本法草案第二稿的構寫方式未能充份反映聯合聲明的原意，此即「除外交和國防事務外」，香港特別行政區的自治權的範圍不應受到限制。基本法草案第一稿第十五條試行列述自治權應包括的事項，但此舉徒然白費心機，甚至可能違反聯合聲明的原意。議員歡迎基本法草案第二稿在取代上述條文的第十六條，將前所列述的自治權細節刪去。議員依然認為這是屬於構寫方式而並不是主權的問題，因為所有這些權力是由全國人民代表大會透過基本法賦予香港特別行政區。因此，基本法應依循聯合聲明所用的措辭，將第二條分為兩節：

「除外交和國防事務外，香港特別行政區獲賦予高度自治權。

香港特別行政區亦獲賦予行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。」

基本法的解釋

4.3 基本法草案第二稿第一百五十七條規定：-

(a) 香港特別行政區終審法院有權對基本法關於香港特別行政區自治範圍內的條款自行解釋；但

(b) 如在審理案件時「涉及基本法關於中央人民政府管理的事務或中央和香港特別行政區關係的條款，而該條款的解釋又影響到案件的判決」，則應請全國人民代表大會常務委員會對有關條款作出解釋。

4.4 此種立法解釋的制度並不符合聯合聲明所規定繼續採納的普通法體制的司法解釋制度，亦不符合聯合聲明有關「香港特別行政區享有.....獨立的司法權和終審權」的規定，以及有關「除因香港特別行政區法院享有終審權而產生的變化外，原在香港實行的司法體制予以保留」和「香港特別行政區的終審權屬於香港特別行政區終審法院」的規定。上述條文清楚顯示，由於聯合聲明及基本法而出現的唯一變動，就是香港特別行政區終審法院將取代英國樞密院，作為最終的司法上訴途徑。

4.5 議員因此建議，只有香港特別行政區法院才可享有解釋基本法的一切權力，並以終審法院為司法機關的權力頂點。

4.6 此項權力將根據中華人民共和國憲法第三十一條及第六十三條(十三)的規定賦予，亦與上文所建議構寫序言的方式趨於一致。不過，必須訂明一點，雖然中華人民共和國憲法第六十七條(四)授權全國人民代表大會常務委員會「解釋法律」，但就基本法而言，其解釋權是獲中華人民共和國的最高國家權力機關，即全國人民代表大會，完全賦予香港特別行政區法院。

基本法的修改

4.7 基本法草案第二稿第一百五十八條訂明基本法的修改權屬於全國人民代表大會，基本法的修改議案可以由3方面提出，此即全國人民代表大會常務委員會、國務院和香港特別行政區。香港特別行政區在提出任何修改議案之前，必須獲得香港特別行政區的全國人大代表三分之二多數、香港特別行政區立法機關全體議員三分之二多數和行政長官的支持，但此種程序並不適用於全國人民代表大會常務委員會或國務院的修改提案，議員對此點表示關注。

4.8 此外，鑑於香港特別行政區的全國人大代表在提出修改議案方面所擔當的角色，有人關注到他們可能會演變成無名而有實的權力機關，因為國內其他省份的全國人大代表是由各省的人民代表大會選出，而各省的人民代表大會都是權力機關。

4.9 議員認為基本法的修改事項不應違反聯合聲明本身的規定，而不是如第一百五十八條第四款的現擬條文所規定一樣，單純以是否違反中國對香港的「既定基本方針政策」作準，修改議案應只能由香港特別行政區（經行政長官及立法機關同意）或全國人民代表大會常務委員會提出，而在兩種情況下，修改議案必須獲得另一方的支持。

香港特別行政區的立法權力

4.10 基本法草案第二稿第十七條第三款授權全國人民代表大會常務委員會將香港特別行政區立法機關制定的任何法律「不符合基本法關於中央管理的事務及中央和香港特別行政區的關係的條款」發回香港特別行政區重新審議。這點嚴重侵犯聯合聲明的承諾，聯合聲明對香港特別行政區立法自主權的唯一限制是制訂的法律必須符合基本法的規定（亦即毫不增減地反映聯合聲明的條文和精神）及按照法律程序。聯合聲明並無以上條款，所以上述條款應予刪除。將解釋權授予香港特別行政區法院，即可解決該等抵觸基本法的法律的問題（請參閱上文第4.3至第4.5段）。

法律效力

4.11 第八條及第一百五十九條的目的在於使所有法律及既有權利在一九九七年後繼續生效。不過，第一百五十九條措辭含糊，不單未能減輕對於這些法律及權利的持續效力所產生的恐懼及疑慮，反而使之更為加深。倘若對基本法的解釋權能作出上文所述的改善，這些困惑是可以解決的。一九九七年前的法律及既有權利的效力屆時可由香港特別行政區法院確認，不然，此項條文將需要作出非常謹慎的重新草擬。

4.12 第十一條第二款應改為第八條第二款，使第八條成為獨立條款，敘明原有在香港施行的法律及香港特別行政區立法機關在一九九七年後制定的法律所具的效力。

香港特別行政區法院的司法權

4.13 鑑於第八條經已規定香港原有的法律（即包括普通法）繼續予以保留，第十九條中有關「國家事實」與「國家行為」的第三款及第四款條文實屬冗餘，理應刪去。如保留這些條款，便需要重新草擬，以確保「國家行為」是以現時香港法律所採納的普通法概念來理解。同樣地，「國家事實」的定義亦必須界定是指現時香港政府根據香港法律而認定的事實。

中國內地人士進入香港

4.14 第二十二條第四款規定：「中國其他地區的人進入香港特別行政區須辦理批准手續。」該條款並沒有清楚說明這些人士在獲得批准前是否需要先取得香港特別行政區的同意。議員所關注的是，如香港特別行政區在這方面無份參與，則其管理內部出入境事務的權利實際上會被剝奪。現擬的條文亦忽視了聯合聲明所載「對中國其他地區的人進入香港特別行政區將按現在實行的辦法管理」的規定。根據現行辦法，香港是有權的。因此，這條文須予以澄清，以確保香港特別行政區在這方面將有同等的規管權。

設於香港特別行政區的外交部辦事處

4.15 由於「外交事務」一詞的譯義可包含「對外事務」的意思，第十四條應進一步闡述外交部在香港特別行政區設立的辦事處將不會干預特別行政區的內部事務，以及香港特別行政區獲授權處理的「對外事務」。

國防及公安問題

4.16 聯合聲明中規定香港特別行政區的社會治安「將由香港特別行政區負責維持」；而中央人民政府派駐香港特別行政區「負責防務」的部隊將不下預香港特別行政區的內部事務。基本法草案第二稿就這些問題所擬訂的第十四及第十八條未能妥善界定將來派駐香港特別行政區部隊的角色，亦未能確保他們不會干預香港特別行政區的內部事務。

4.17 議員認為應在第十四條中清楚說明，只有行政長官才可宣佈香港特別行政區是否發生內部動亂，以及決定採取何種行動。但這項賦予行政長官的權力須受到監察：除非行政長官經已徵求立法機關的同意延長限期，否則有關的宣佈在3天後便應自動無效。在發生內部動亂時，不應引用全國性法律，除非絕對必要，否則亦不應動用軍隊。

4.18 因此，第十八條第四款應予修改，刪去有關全國人民代表大會常務委員會因香港特別行政區發生其不能控制的動亂而宣佈香港特別行政區進入緊急狀態的一段。此項權力應賦予香港特別行政區。

4.19 此外，基本法附件三應分為兩部分。現時的附件三應註明為第一部分，其修訂將與修改基本法其他條文的程序相同；而在另外增訂的第二部分中則應指明在與外國「戰爭狀態」期間可引用何種全國性法律。該部分的修訂可由全國人民代表大會規定，但修改的範圍只限於國防及外交事務。除非另有明文規定，否則即使在戰爭期間，駐軍亦須遵守香港特別行政區的法律。

有關煽動叛亂、叛國等罪名的條文

4.20 第二十三條應予以澄清，以便當香港特別行政區制定本身有關煽動叛亂、叛國等方面的法例時，中華人民共和國的有關法例不會引伸至香港特別行政區。應在本條款內加入進一步的保障，或另擬條款，以便保障個別人士在香港特別行政區或在中華人民共和國的作為或不作為只能根據所屬地區的法律受審判及倘罪名成立受處罰，以免有人受到雙重審判及懲罰。因此，應就香港特別行政區與中國其他地區之間的引渡安排制定明確的條文，例如在第九十四條項下制定條文。

基本法委員會

4.21 倘若基本法草案第二稿第十七條、第十八條、第一百五十七條，以及第一百五十八條可作出上述改善，基本法委員會將無需設立。不然，有多項問題須再次慎重考慮，包括應如何選出基本法委員會的成員、該委員會的港方成員與中方成員人數比例，該委員會成員是否只由合資格的司法界或法律界人士擔任，以及是否必須獲得全體成員一致贊成始作出決定等。

關於居民及其權利的若干問題

「永久性居民」的定義

5.1 議員在研究基本法草案第二稿第二十四條後，擔心實施該項條款會引起多項技術上的問題。該條款的主要困難在於其實施情況在很大程度上須視乎香港的有關法例與中國國籍法之間的相互影響程度而定，而中國國籍法是在香港特別行政區實施的6項全國性法律之一。

5.2 尤其是第二十四條的現擬條文意味，有關人士是否取得或喪失香港特別行政區永久性居民身份，關鍵在於他是否取得或喪失中國國籍，這與香港現行法例截然不同，根據香港現行法例，一個人的「香港永久性居民」身份與其國籍，是屬於兩種完全不同概念的事項，並無關連。目前仍未知道中國國籍法如何在香港實施，這些不明確情況業已引起本港少數非華裔居民、外籍人士及部份華裔居民極度疑慮，這些華裔居民為著方便旅遊，已取有外國國籍或計劃領取外國國籍，但他們擬在本港居留或返回本港。根據中國憲法及其他全國性法律的規定，中國公民享有若干權利，但同時亦須履行若干義務，例如：他們有義務實行計劃生育，在行使自由和權利的時候不得損害國家、社會及集體的利益，有服兵役和參加民兵組織的義務，以及有向中華人民共和國納稅的義務等（請參閱適用於所有中國公民的中華人民共和國憲法第四十九、第五十一、第五十五及第五十六條），此等規定更加深上述的疑慮。

5.3 由於本身及子女的身份未能明確，很多外籍專業人士，已因為這些疑慮而考慮遷離本港。議員認為，這方面未明確之處不單在於基本法草案第二稿，亦在於聯合聲明，故應由中英聯合聯絡小組盡快解決，其中尤以下述問題為然。

5.4 第一，非中國籍人士應循何種程序表示其有意以香港特別行政區為永久居留地，以及此等程序應否在一九九七年之前實施。議員認為此類程序應該簡單及自動適用於已在香港居住7年或以上的非中國籍人士，並應早於一九九七年之前開始施行。

5.5 第二，應澄清個別人士將會在何種情況下被視為喪失其香港特別行政區永久性居民身份，特別是已取得香港特別行政區居留權者會否喪失此項權利：例如香港特別行政區非中國籍永久性居民在香港所生年齡已屆21歲的子女；已享有香港居留權而移居海外及／或放棄其中國國籍而目前在香港或已離開香港但其後返回香港的前中國公民；以及離開香港一段短時間而其後返回香港特別行政區的香港特別行政區非中國籍永久性居民。議員認為有關人士一經取得香港特別行政區永久性居民身份，除非自願放棄，否則不應喪失此項身份。

5.6 第三，議員關注到，根據第(三)項，關於第(一)及第(二)項所述的香港永久性居民所生的子女，該等在香港以外但在中國國內所生者，將幾乎自動成為香港特別行政區永久性居民，而在香港以外但不在中國國內所生者，則幾乎不會自動成為香港特別行政區永久性居民。議員對此問題並無解決辦法。

保障人權

5.7 議員認為有必要履行聯合聲明所載有關兩項國際人權公約「適用於香港的規定將」在香港特別行政區「繼續有效」的條款。換言之，該等公約的條文和精神不單會在香港特別行政區繼續有效，其附帶有關監察及提交報告的程序目前適用於香港者亦會繼續實施；然而，第三十九條現時並無觸及此點。

5.8 儘中國本身亦成為該等公約的成員國，則最能確保有關監察及提交報告的程序得以繼續進行，否則，中英聯合聯絡小組應着手處理此事，以確保能達致繼續實施該兩項程序的目標。此外，中國及英國應採取措施，盡量撤銷在該兩項公約下現時尚保留而不在香港適用的事項。

5.9 議員亦建議香港應在一九九七年之前制定人權法案，並盡快改善現行法例不足之處。在這方面，議員認為基本法應容許香港的立法機關制定地位較其他條例為高的人權法案，以便實施基本法第三十九條的規定。第三十九條亦應作出修訂，以便在基本法另一條或在第三十九條另一款就「國際勞工公約」作出規定。

5.10 議員亦認為須考慮下述事項：—

- (a) 鑑於新聞自由及信仰自由極為重要，故應規定基本法內有關保障這些自由的條款不能予以撤銷或更改；及
- (b) 該等公約、人權法案（倘在一九九七年之前制定及在一九九七年之後繼續實施）與基本法內有關人權的條款之間的關係應予澄清。

永久性居民不會被遞解出境的權利

5.11 議員仍認為現時賦予永久性居民不會被遞解出境的權利應予繼續，而鑑於此項權利極為重要，故須在基本法條文內敘明。

遵守法律的義務

5.12 議員認為人人皆有奉公守法的義務，這是理所當然，在普通法制度下已為人所熟知而毋庸質疑。因此，第四十二條及第三章標題提及義務一詞，實屬冗贅，應予刪除。

5.13 議員認為第三章基本上應訂明香港特別行政區所有人（此即居民及其他人士）的基本人權。第四十一條已顯示此點，除了保留永久性居民少數權利之外，該條款實際上將平等權利賦予永久性居民及非永久性居民以外的人士。因此議員質疑將居民分作3類：(a)永久性居民；(b)非永久性居民；及(c)其他人士，是否明智之舉。基於聯合聲明內有關「居民及其他人士」的構寫方式（前者是指通常在香港居住的人，而後者旨在防止遺漏）第二十四條第(一)及第(四)款可予刪除，而除了特別保留通常在香港特別行政區居住的人士（包括永久性居民）的少數權利之外，各項提及權利的條文均適用於所有人，因此第四十一條亦屬冗贅。第三章的條款當然需予修改，但修改辦法相當簡易，倘無礙上下文義，只要將所有提及「香港居民」之處略去便可，若有礙行文，則例如以「人人」取代之。

政制發展

邁向普選的最終目標

6.1 議員歡迎並贊成下列條款：「最終達至行政長官（第四十五條）（及）立法會全部議員（第六十七條）由普選產生的目標」。 「普選」一辭通常被認為是指符合普及、平等、直接及秘密原則的普及直接選舉。

6.2 議員亦歡迎及贊成下列條款：「行政長官（第四十五條）及立法會的產生辦法（第六十七條）根據.....循序漸進的原則而規定。」議員同意此等產生辦法須「根據香港特別行政區的實際情況而規定」（第四十五及第六十七條）的原則，但對基本法草案第二稿所載的各項建議是否真正符合這項原則存有疑問。況且考慮到由於有制訂過渡性安排的需要而須訂定一個時間表，以應付以下3方面事項：(a)直至一九九七年的政制轉變，(b)一九九七年英國移交主權予中國時所需作出的轉變，及(c)為達至普選的最終目標所作出的政制轉變，議員對於這項原則大致上能否施行，亦感到懷疑。

6.3 為了配合議員一向所倡議的「循序漸進」及銜接原則，議員認為邁向普選的轉變應在一九九七年前開始，及在一九九七年時愈少波動愈好，而達至全面普選的轉變，則應根據一個明確的時間表進行，不應留待全體選民投票或作進一步檢討後始再作決定。

6.4 具體來說，議員認為第二稿內建議的政制發展的步伐過於緩慢，未能符合香港人的意願。在一九九七年，立法會的55個議席之中，只有15個（或百分之二十七）議席由普及直接選舉產生（議員於一九九五年選出，於一九九七年由中國有關當局確認，以確保維持連續性），6年後，即二〇〇三年，在80個議席之中，普及直接選舉議席僅增至40個（或至百分之五十），其後8年內維持不變，直至二〇二一年為止，屆時視乎該年之前舉行的全體選民投票結果，而可能將此等議席增至百分之一百。此等議席的遞增情況贊列如下：

<u>年份</u>	<u>直選議席</u>	<u>功能組別議席</u>	<u>議席總數</u>
一九九七	15(27%)	40(73%)	55
一九九九	25(38%)	40(62%)	65
二〇〇三	40(50%)	40(50%)	80
二〇〇七	40(50%)	40(50%)	80

(二〇一一年之前將會舉行全體選民投票，決定立法會議員應否全部由直接選舉產生。)

二〇一一 100% ?

(如投票結果否決這項建議，則每隔10年重複舉行一次全體選民投票，直至二〇四七年為止。)

6.5 至於行政長官方面，議員注意到基本法草案第二稿對第一任行政長官的產生辦法缺乏明確安排，特別是第一任行政長官既可由協商方式或由選舉方式產生，至於選任以後行政長官的選舉委員會，其組成細節亦欠明確。第一任行政長官將會由選舉委員會在當地以協商方式或協商後提名選舉產生。進行該次推選的委員會由400名委員組成，而其中只有25%由普及直接選舉產生。於5年後，即二〇〇二年，選舉委員會的成員人數將增至800人，但其組成及程序維持不變。行政長官由普及直接選舉產生，須再過10年，即二〇一二年才可能實現，屆時亦須視乎在該年之前舉行的全體選民投票的結果而定。如投票結果否決這項建議，則如立法會的情況一樣，每隔10年舉行一次全體選民投票，直至二〇四七年為止。

6.6 議員認為第一任行政長官的選任辦法對港人信心問題起關鍵性的影響。

6.7 議員認為有關全體選民投票的建議，此即在時間表中擬定作為觸發點而進行的全體選民投票，將會在整個期間造成不明朗的氣氛，甚至會帶來政治爭論，可能一直會在預定進行全體選民投票的年份之前對本港的穩定造成影響。

政制發展時間表

6.8 議員認為政制發展應盡早施行，使香港人可透過其民選代表對香港的管治有發言權。

6.9 因此，議員建議應依照以下時間表進行，使立法會所有議員，可以由二〇〇三年起，以普及直接選舉選出：-

年份	直選議席	功能組別議席	委任官員議席	議席總額
(一九九一)	20(33.3%)	20(33.3%)	20(33.3%)	60
(一九九五)	不少於	不多於	無	60
一九九七	30(50%)	30(50%)		
一九九九	60(66.6%)	30(33.3%)	無	90
二〇〇三	90(100%)	無	無	90

6.10 議員更建議行政長官應在二〇〇三年前，以普及直接選舉選出來，配合立法會以普及直接選舉原則選出全體議員的年份，故二〇〇三年是適當的時候。

6.11 議員明白以直選產生行政長官之前，可能需有一段過渡期。因此議員並不反對在必要時於二〇〇三年前，由選舉委員會選出行政長官，但該等委員會必須以具有廣泛代表性及民主的方法組成，而選舉程序亦須公開及民主。

選舉委員會的組成

6.12 議員認為倘在二〇〇三年前有需要由選舉委員會選出行政長官，則該等委員會必須：

- 組成一致和成員人數應盡量擴大，即800人，而且第一任行政長官的推選委員會的成員組織不應與第二任行政長官的選舉委員會組成有所不同，及

(b) 具有廣泛代表性及以民主程序選任，而選舉委員會各組別及屬下組別亦應採用此原則。

6.13 關於上述(b)項，香港地區全國人大代表、香港地區全國政協委員的代表屬於選舉委員會的第四個界別，此點令人關注。目前此類人士為數約70至80名。為確保此類人士在選舉委員會的第四個界別中所佔議席的比例不致太多，現建議此第四界別屬下的組別，其成員分配名額應以20名為限。

提名程序及選舉法

6.14 議員認為選舉委員會在推選行政長官時，應將需具有100名推選人才成為有效提名的規定，減至50名，使提名程序的限制減低。為確保提名公開，應公佈候選人及推選人姓名，讓市民知悉。此外，議員亦認為行政長官應以絕對多數而非簡單多數方式選出。

6.15 至於在直接選舉行政長官方面，議員認為亦應公開讓所有符合資格的選民提名。現建議由立法機關十分一成員提名，或由1 000名合資格選民提名，即可視作有效提名。

6.16 鑑於基本法交由香港特別行政區制訂選舉法規定選舉細則，議員認為選舉法內應確立及遵從真正民主選舉的原則，包括公開提名的程序、對候選人的限制減至最低程度、普及投票權、一人一票、無記名投票、公平及公開的點票方法、防止舞弊及非法行為，和公正地劃定選區界限等。

任期

6.17 基本法草案第二稿規定，第一屆行政長官將於一九九七年選出，而第二屆立法會則於一九九九年以選舉產生，而行政長官及立法會的任期則分別為5及4年。議員認為行政長官和立法會的選舉同期舉行和任期配合，可促進行政和立法機關的合作，並避免頻頻舉行選舉。

6.18 因此，議員認為行政長官和立法會每屆任期應為 4 年，並應盡早使兩者趨於同步化。議員留意到倘若任內行政長官出缺或立法會被解散，兩者的任期便無法配合。然而，議員認為此類事件應屬罕有，即使出現此情況，亦可採用一些方法，使行政長官及立法會的任期得以配合，例如新任的行政長官或立法會只鑿任其餘下任期。無論如何，議員認為每屆任期 4 年，實屬恰當。

第7章

行政與立法之間的關係

現時行政與立法之間的關係

7.1 議員知悉基本法草案第二稿所訂立的行政與立法之間的關係，大體上是根據香港現行的制度。在現行的制度下，行政局負責制訂政策，而頒行這些政策的法例則須經由立法局制定，而批准撥出實施這些政策的所需款項亦屬於立法局。行政局作出政策決定前必先向各界進行廣泛徵詢，而其過程包括透過諮詢委員會制度。

7.2 現時的政治架構中有很多不成文慣例是被嚴格恪守的，例如總督不會不依照行政局的多數意見行事，亦不會拒絕簽署頒佈立法局通過的條例草案，部分議員同時兼任行政局和立法局議員，以及政府與行政立法兩局非官方議員緊密協商等。這些憲法慣例證實十分奏效，不但促進了合作精神，避免發生不必要的抗衡，還可確保立法機關對政策決定給予支持，而政策的決定亦會顧及立法機關的意見。

7.3 因此，議員認為未來香港特別行政區的政治架構應保留現行制度的優點及培養行政與立法之間緊密合作的精神，同時亦應訂定合理及妥善的制衡安排，以免其中任何一方濫用權力。

7.4 議員普遍接納應以基本法草案第二稿的建議作基礎，藉以建立、發展及規範現行制度中行政與立法之間彼此聯繫及制衡的安排。現時基本法草案第二稿所載的條文並沒有妨礙現行這種行政與立法之間的關係繼續在未來的政治架構中實行。然而，為了消除疑點，表明保留這個運作良好及效率極高的政治制度的意向，這些要素必須在基本法內確立。

行政會議的成員

7.5 議員認為行政會議應繼續是一個就政策和公眾關注事項向行政長官「提供意見」的組織，會議中大多數成員應由非官方人士出

任。會議應繼續採用集體決策的形式進行，而所有行政會議的成員亦隨行政長官的決定委任。行政會議的討論，應繼續閉門進行。

7.6 茲建議行政會議最少應有半數成員從立法會議員中委任，使行政長官可在即使全部議席由民選產生的立法會中獲得合理的支持，亦可確保在制訂政策的過程中考慮到立法會的意見。獲委任為行政會議成員的立法會議員，一方面可協助向立法會解釋有關的政策，爭取立法會對行政會議集體決定的支持；另一方面亦可對行政會議以閉門會議方式制訂政策的程序加以制約。

7.7. 諮詢委員會架構仍是當局在決策過程中收集意見的重要途徑，茲建議委任立法會議員為各重要政策範疇的諮詢委員會的主席或成員，以維持政府部門、諮詢委員會與行政會議及立法會之間的完整聯繫。（請參閱下文第7.13段）

行政會議的功能

7.8 行政局不僅向總督提供意見，亦具監察其職權的作用，因為一切有關政策的事或與政策無關的重要事項，及在某些情況下由於有關法例的規定，總督必須徵詢行政局的意見。議員認為有必要修改第五十六條條文，以確保未來的行政長官繼續遵從這些規定。

7.9 鑑於未來行政會議會繼續閉門進行，而政策的最終決定仍然由行政長官作出，因此，倘行政長官一再漠視行政會議大多數成員的意見，他須在若干情況下有義務作出說明，此點甚為重要。議員認為對行政長官權力最有效的制約是規定他必須公開或向立法會匯報他不接納行政會議多數成員意見的具體理由。然而，這個做法在實行時會遇到無法解決的困難，因為行政長官將須向外披露行政會議中機密進行的討論過程，因而可能引起爭論，認為如果行政長官必須這樣做，則那些不贊同大多數人意見的成員亦應獲准向公眾透露他們的理由。此舉會侵蝕行政會議集體決策的制度，並會引起有失風度的公開口角，甚至可能引致行政機關不再向行政會議提出重要事項，以免引起行政會議成員公開吵鬧。

7.10 議員認為現存總督不與行政局多數意見相違的憲法慣例須在基本法內列明，而在其決定不依從行政會議多數成員意見的罕有和例外境況時，行政長官必須將其理由紀錄在案，而這些理由應在行政會議的正式會議紀錄上列明，以供行政會議成員審核。防止行政長官經常漠視大多數成員意見的情況出現，在於行政會議有半數成員從立法會議員中委任，因為這些議員不大可能會容忍行政首長肆無忌憚地濫用職權。此外，行政長官最終是由廣大民眾經過普及和直接的選舉推選出來，他須就本身的行動向民眾負責。因此，議員認為，除了應澄清「紀錄在案」一詞是指須將行政長官不依從行政會議意見的理由列述於行政會議的正式會議紀錄之外，不應進一步更改基本法草案第二稿的條文以規定行政會議的審議過程必須予以公開。

諮詢委員會

7.11 諮詢委員會屬顧問諮詢性質的組織，行政長官或政府當局毋須一定接受該等組織的意見。此舉頗為合理，因為諮詢委員會的成員通常來自不同界別階層，各自代表不同界別階層的利益，而行政會議所作決定，是以香港的整體最佳利益為依歸。

7.12 然而，各諮詢委員會在決策過程中擔當十分重要的角色。它們所提供的專門及專業意見，可確保政府所提出的建議切實可行及可予接納，以及受各有關政策建議影響的人士可及早獲得諮詢。此外，政府亦可透過這些諮詢組織與社會各界別階層人士接觸及交換意見。

7.13 鑑於諮詢委員會所擔當的重要角色，議員認為各主要諮詢委員會的主席由立法機關成員出任較佳。

7.14 議員明白，相對來說，日後香港特別行政區立法機關的人數較少，未必一定可以從中物色到具備所需才幹及專門知識的議員參加各主要政策範疇的諮詢委員會。因此，議員認為，除應透過共同成員維持立法機關與諮詢委員會的聯繫外，行政長官亦應有權選任其他社會人士參加這些委員會。

7.15 倘該等主要諮詢委員會的主席並非立法會成員，其部份成員仍應由立法會成員出任。此舉可使該等諮詢組織與立法機關在諮詢及

工作階段維持聯繫，從而促進彼此間的瞭解，並使立法會成員可在行政會議作出重大政策決定前及早參與諮詢工作。因此，議員建議擴大第六十五條的涵蓋範圍，規定由行政機關設立諮詢組織的原有制度，以及主要政策範疇內各諮詢組織的部份成員由立法會成員出任的原有做法，會繼續保留。

向立法機關負責

7.16 議員注意到基本法草案第二稿所載的行政與立法之間的關係偏向行政權力。此種不均衡情況應予糾正，以便聯合聲明中有關「行政機關必須遵守法律，對立法機關負責」的規定能充份地貫徹執行。

7.17 第六十四條現規限行政機關只在4方面向立法機關負責：(a)執行法律，(b)提交報告，(c)答覆質詢及(d)徵稅和公共開支須經批准。議員認為這些規限與上文所述聯合聲明的規定不脗合，而且，這些規限在理念上站不住腳，因為立法會作為一個議事機關，實在有權提出、辯論及通過動議，就個別政策及措施、個別公職人員及整個政府是否值得支持，表達其集體意見，從而在政治上產生重大影響。此外，這個規限亦不是妥善的安排，因為立法會提出此類動議的可能性本身反而能發揮所需的安全閥作用，使行政機關可事先估計立法機關的意向而毋須立法機關訴諸否決政府法案及拒絕撥款等行動。因此，上述規限應予撤除。

7.18 由於行政會議實際上仍然是政府的最高決策機關，故此，或可推論行政會議亦應向立法機關負責。曾有議員建議，為達到此目的，可將有關行政會議的所有條款（第五十四至第五十六條）從第四章第一節「行政長官」改列入第二節「行政機關」內，從而使香港特別行政區政府的定義亦包括行政會議。經詳細研究後，議員認為由於行政長官在法理上仍擁有最終決策權，以及行政會議所有成員均由行政長官委任，故責任最終應由行政長官承擔，因此，在這方面毋須作出任何修改。

行政與立法權力的均衡

7.19 議員認為應同時授權政府當局及立法會可提出法律草案，而政府提出的法案及政府事務會獲得優先處理，此舉應可進一步糾正行政與立法之間的權力不均衡情況。

7.20 根據現行制度，立法會的非官方議員可就任何問題提出法例草案，倘若這些法案會導致耗費或支出任何稅收或其他公帑，才須獲得總督的推薦。基本法草案第二稿第七十三條對立法會議員提出法律草案的權力施加限制：他們只能提出「不涉及公共開支和政府的結構和管理運作」的法律草案，而「涉及政府政策者」，在提出前必須得到行政長官的書面同意。顯而易見，這些規定會導致議員提出法律草案的權利受到嚴重限制。舉例而言，不贊成某項現行政策的議員會失去透過對現行法例提出修訂的有效途徑來改變有關政策。他所能做的，只是提出質詢，或在有關情況下，更壞的可能是設法拒絕撥款。此項安排與現時做法大相逕庭，因此，第七十三條應予修訂，使之與現行安排趨於一致。

7.21 議員認為根據草案第四十九及第五十條的現擬條文，使行政長官對立法機關的運作施加不必要的影響力，因該等條文授權行政長官，可在他拒絕簽署立法會再次通過的法案，或在立法會拒絕通過財政預算案或「其他重要法案」時，將立法會解散。

7.22 議員認為行政長官應只為打破政治僵局才可運用權力解散立法會。議員建議應作規定，在行政長官和行政機關提出法案前，行政長官必須事先發出通知，表明該法案是「重要法案」。倘立法機關拒絕通過該法案，則行政長官可解散立法會，但其後他須將有關法案提交繼任的立法會審議，倘繼任的立法會拒絕通過該法案，則行政長官便須辭職。

7.23 反過來說，行政長官須獲賦予權力拒絕簽署已由立法機關通過但其本人認為不適當的其他法案，並在15天內將有關法案發回立法機關重議。但倘立法機關仍以三分二大多數成員通過該法案，行政長官便須簽署及公佈該法案。這樣可使行政長官得以有機會將立法機關可能忽略的法案錯處，通知立法機關，議員認為此項建議辦法可產生更佳的制衡作用，並可鼓勵行政與立法之間的合作而毋須訴諸解散立法會或行政長官必須辭職等極端措施。

臨時撥款

7.24 第五十一条授權行政長官可在立法會已被解散期間，批准臨時撥款。根據現行制度，只有立法局而非行政長官才有權批准撥款，包括「臨時撥款」（英文現稱Votes on Account），議員認為應保留現行制度。

立法會的政府官員

7.25 第六十二條第(6)項闡明香港特別行政區政府可委派官員列席立法會會議。議員因此認為此等官員應有責任回答立法會議員向他們提出的質詢，有權代表政府發表聲明及提出法案，但無權進行表決。

第8章

政治體制的其他問題

對行政機關的獨立監察

8.1 根據現行制度，核數署署長、廉政專員及行政事務申訴專員均具獨立地位。他們須向總督負責，但亦須同時向立法局匯報。第五十七條有關廉政公署及第五十八條有關審計署的條文因此須予以修訂，使與現行制度趨於一致。上述安排亦須明確地擴展至包括最近成立的行政事務申訴署。

8.2 議員認為，這些主要官員的委任須取得立法局同意，此種安排更能加強他們的獨立地位。

公務人員及永久性居民地位

8.3 第九十八條及第一百條規定，所有香港特別行政區公務人員必須是香港特別行政區永久性居民，但下列兩類人士則不在此限：

- (a) 「顧問」，及出任「專門和技術職務」的「合格人員」；及
- (b) 法律規定「某一職級以下」人士。

「顧問」、「專門和技術職務」及「某一職級以下」等詞的釋義並不明確，需提供定義加以確定。

對多個公職所訂的國籍限制

8.4 議員注意到，在聯合聲明內有關中國國籍的規定只適用於「各政府部門（相當於“司”級部門，包括警察部門）的正職和某些政府部門的副職」。為求具靈活性以及有廣泛的適當人選可供選擇，出任下列公職人士須為中國公民的規定應予撤銷，茲臚列如下：

- (a) 行政會議的成員（第五十五條），
- (b) 立法會主席（第七十條），
- (c) 終審法院和高等法院的首席法官（第八十九條），及
- (d) 審計署長和廉政專員（第一百條）。

時限的問題

8.5 雖然多項條款已列明處理某類事項的時限，但這些時間寬限委實過長，例如行政長官可在3個月內將法案發回立法會（第四十九條），立法會解散後須於3個月內重行產生（第六十九條），以及行政長官缺位時應在6個月內填補空缺（第五十三條）。

8.6 議員認為應縮短時限，以免政府日常運作受到妨礙，例如可採納法國的安排：在15天內將法案發回，在20至40天內選舉新立法會，以及在20至50天內選舉新行政長官。

第9章

關於經濟及社會制度的若干問題

關於政策條文的一般問題

9.1 議員明白在基本法列入第五章和第六章的主要作用，是要保留現行的經濟及社會制度，但卻注意到上述兩章載有大量「政策」的條文。議員認為除了聯合聲明有所規定者外，政策事宜應由未來香港特別行政區政府決定，因此有關條文應予刪除（例如第一百一十七條及第一百一十八條）。

香港特別行政區在處理公共財政方面的自主權

9.2 聯合聲明規定香港特別行政區應如目前的香港一樣，擁有完全的財政自主權。議員認為應將第一稿及第二稿均未列出的上述在中英聯合聲明內的規定，加入基本法第五章或第二章之內，其全文如下：－

「香港特別行政區自行管理財政事務，包括支配財政資源、編制財政預算和決算。香港特別行政區的預決算須報中央人民政府備案。」

9.3 議員建議應將基本法第一百零五條第三款修訂為「中央人民政府不向（而非「在」）香港特別行政區徵稅」，使與中英聯合聲明所用措辭貫徹一致。

9.4 此外，議員並建議在基本法第一百零五條加入以下的中英聯合聲明的規定：－

「徵稅和公共開支經立法機關批准、公共開支向立法機關負責和公共賬目的審計等制度，予以保留。」

關於財產方面的權利

9.5 對於第一百零四條的內容，議員傾向於認為應該考慮若以中英聯合聲明所載的下列條文取代是否會更為恰當：－

「香港特別行政區保持原在香港實行的資本主義經濟制度。香港特別行政區政府自行制定經濟和貿易政策。財產所有權，包括財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用財產得到補償（補償相當於該財產的實際價值，可自由兌換。不無故遲延支付）的權利，繼續受法律保護。」

議員特別指出「依法」保護（見該條第一款及第六條）與「受法律」保護（見該條第三款及以上引錄的中英聯合聲明條文）兩者不同之處頗為微妙，前者在理念上趨向於「治之以法」，而後者則符合香港制度賴以為基礎的「法治」概念。

收支平衡的財政預算及低稅政策

9.6 一如上文第9.1段所說，議員認為屬於「政策指引」性質的條文應予刪除。第一百零六條（關於財政預算的收支平衡）及第一百零七條（關於低稅政策）是另外兩個例證，訂立聯合聲明未有載述的規定。倘若仍將此等條文包括在內，至少應以下述方式處理：

- (a) 第一百零六條應改寫為「香港特別行政區制定財政預算時，在開支方面（包括撥入基金的款項）必須以不超出收入為原則，並應隨本地生產總值的增長作出相應的增加。倘若某一年出現預算赤字的例外情況，香港特別行政區必須以恢復預算收支平衡為目標，設法在翌年或盡早時間內使預算收支回復平衡。」
- (b) 第一百零七條所用「稅收寬免」一辭，亦應斟酌修改為「稅收寬減、免稅額、稅收寬免」。

關於提供必需的環境及條件的規定

9.7 議員認為就第一百零八條而言，中英聯合聲明所載的下述條文較第二稿的措辭更為可取：

「香港特別行政區將保持國際金融中心的地位。原在香港實行的貨幣金融制度，包括對接受存款機構和金融市場的管理和監督制度，予以保留。」

9.8 同樣地，就第一百二十七條而言，中英聯合聲明所載的條文：「香港特別行政區將保持香港作為國際和區域航空中心的地位」亦可能較為可取。

9.9 提出上述建議的另一原因，是由於很難就「提供適當的經濟和法律環境」（見第一百零八條）及「提供條件和採取措施」（見第一百二十七條）的規定作出界定，將來可能會導致法律釋義的困難。

智能財產

9.10 議員認為可在「創作」一辭之前加上「或其他」，連同前後詞句即為「作者在文學藝術或其他創作....」，使第一百三十九條更加全面，以保障各類智能財產。

資助政策

9.11 議員認為就構寫而言第一百四十三條不應採用「保持原有的資助政策」的方法，而應改用第一百三十五條「在原有制度的基礎上自行制定政策」的措辭，使所有有關社會及經濟方面的政策在實際上不會因此而固步自封。

會議日期

兩局憲制發展小組會議
(一九八八至八九年度)

一九八八年十一月五日

一九八八年十二月十日

一九八九年一月十七日
一九八九年一月十八日

一九八九年二月一日
一九八九年二月十一日
一九八九年二月十七日

一九八九年三月十一日
一九八九年三月十六日
一九八九年三月二十日
一九八九年三月二十三日
一九八九年三月二十九日

一九八九年四月一日
一九八九年四月三日
一九八九年四月四日
一九八九年四月六日
一九八九年四月八日
一九八九年四月十日
一九八九年四月十二日
一九八九年四月二十二日
一九八九年四月二十九日

一九八九年五月四日
一九八九年五月十一日
一九八九年五月十八日

一九八九年九月十八日

一九八九年十月十六日

兩局議員特別內務會議
(討論基本法草案第二稿)

一九八九年五月十三日
一九八九年五月十五日
一九八九年五月二十二日
一九八九年五月二十四日
一九八九年五月二十七日
一九八九年五月三十日

一九八九年十月二十日

基本法專家小組會議

一九八九年七月二十二日
一九八九年七月二十六日
一九八九年七月二十八日

一九八九年八月五日

一九八九年九月九日

附錄乙

成員名單

一九八八至八九年度憲制發展小組

黃宏發議員（召集人）
鍾沛林議員（副召集人）
譚王易鳴議員
周梁淑怡議員
陳英麟議員
何世柱議員
許賢發議員
李柱銘議員
倪少傑議員
彭震海議員
潘志輝議員
司徒華議員
譚耀宗議員
劉皇發議員
何承天議員
周美德議員
林貝聿嘉議員
梁智鴻議員
蘇周艷屏議員
田北俊議員
杜葉錫恩議員

基本法專家小組

施偉賢議員（召集人）
李柱銘議員
黃宏發議員
夏佳理議員

簡稱註釋

基本法 : 中華人民共和國香港特別行政區基本法

基本法草案
第一稿 : 中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）
徵求意見稿（一九八八年四月）

基本法草案
第二稿 : 中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）
(一九八九年二月)

中國 : 中華人民共和國

全國人大 : 中華人民共和國全國人民代表大會

香港特別行政區 : 中華人民共和國香港特別行政區

聯合聲明 : 中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王
國政府關於香港問題的聯合聲明

聯合聯絡小組 : 中英聯合聯絡小組

國際人權公約 : 《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會
與文化權利的國際公約》

兩局議員辦事處 : 香港行政立法兩局議員辦事處

